



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.702.017/2022/4.
A felperes:	Békés Megyei Központi Kórház (5700 Gyula, Semmelweis u. 1.)
A felperes képviselője:	dr. Varga István ügyvéd (5900 Orosháza, Táncsics M. u. 18.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	Pulainé dr. Horváth Hajnalka kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Nyerges Éva kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.138/9/2020. számú közigazgatási határozat megtámadása

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék az alperes D.138/9/2020. számú határozatát megsemmisíti és az alperest új eljárásra kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 200 000 (kettőszázezer) forint elsőfokú és 50 000 (ötvenezer) forint felülvizsgálati költséget.

Az 1 500 000 (egymillió-ötszázezer) forint összegű kereseti illetéket a Magyar Állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperesi beszerző két egészségügyi intézmény integrációja eredményeként jött létre 2016. április 1. napján. A jogelődök a Békés Megyei Pándy Kálmán Kórház, valamint a Dr. Réthy Pál Kórház - Rendelőintézet voltak. A Dr. Réthy Pál Kórház - Rendelőintézet és a Junior Vendéglátóipari Zrt. 2011. január 31. napján étkezési szolgáltatás és konyhaüzemeltetés tárgyában kötött szerződése az érvényesített további 5 éves opcióval 2021. január 31. napjáig volt hatályban. A Békés Megyei Pándy Kálmán Kórház az étkeztetést a közalkalmazottjai útján, saját eszközeivel biztosította. 2015. tavaszán hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytatott le tartósított és konzervált termékek szállítása tárgyában, melynek eredményeként 2015. április 28. napján szerződést kötött a Szőke és Társai Kft.-vel egy év határozott időre. A beszerző 2017. február 1. napján közbeszerzési eljárást indított, melyet visszavont 2017. február 27. napján. Ezt követően 2019. július 7. napján közétkeztetési szolgáltatás tárgyú nyílt közbeszerzési eljárást indított, ezt az eljárást 2019. november 26. napján fedezethiány miatt eredménytelenné nyilvánította.

- [2] A beszerzői jogelőd illetve a beszerző, valamint az alábbi táblázat szerinti kérelmezettek között a következő szerződések jöttek létre az élelmezési alapanyagok beszerzése tárgyában:

szerződés száma	szerződő fél (a továbbiakban: kérelmezettek)	szerződés kelte	időbeli hatály	módosítás kelte	módosítás kelte	időbeli hatály
K368/1/2015	ATI-PÉK Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 06- 2016. 01. 05.	2015.12.30.	2016.04.01.	2017.12.31.
K368/8/2015	Baromfiudvar 2002 Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 06- 2016. 01. 05.	2016.04.13.	2017.01.0 3. 2018.01.0 3. 2019.01.0 8. 2020.01.0 8.	2017.12.3 1. 2018.12.3 1 2019.12.3 1. 2020.12.31.
K368/2/2015	BORA Ital Nagykereskedelmi Kft.	2015.01.05	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2015.12.30.	2018.02.1 9. 2018.12.2 2. 2020.01.21.	2018.12.3 1. 2019.12.3 1. 2020.12.31.
K989/1/2012	HIPP Kft.	2012.06.25	határozatlan	2018. 04. 12. (kórház névváltozás)		
K368/6/2015	Körös Pékség Sütőipari Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2018.02.19.	2018.12.2 2. 2020.01.01.	2019.12.3 1. 2020.12.31.
K368/9/2015	Maus Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2016.01.06.	2016.04.0 1. 2018.12.31.	2017.12.3 1. 2019.12.31
K1460/2017	Mracskó András e.v.	2017.06.28.	2017. 07. 01- 2017. 12. 31.	2018.02.19.	2018.12.2 2. 2020.01.01.	2019.12.3 1. 2020.12.31.
K368/5/2015	Mortak Fruit Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2015.12.30.	2016.04.0 1. 2018.02.1 9. 2018.12.2 2. 2020.01.01.	2017.12.3 1. 2018.12.3 1. 2019.12.3 1. 2020.12.31.
K368/7/2015	Ráfi István őstermelő	2015.01.05.	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2015.12.30.	2017.04.0 1. 2018.03.19.	
K368/3/2015	Zsarnóczy és Fivére Kft.	2015.01.05.	2015. 01. 05- 2016. 01. 05.	2016.04.01	2018.02.1 9. 2018.12.2 1. 2020.01.01.	2018.12.3 1. 2019.12.3 1. 2020.12.31.
K190/13/2015	Szőke és Társai Kft.	2015.04.28.	2015. 04. 28- 2016. 04. 27.	2016.04.28.	2018.02.1 9. 2018.12.2 1. 2020.01.01.	2018.12.3 1. 2019.12.3 1. 2020.12.31.

- [3] A szerződéskötéseket – a K190/13/2015. számú szerződés kivételével – nem előzte meg közbeszerzési eljárás lefolytatása. Valamennyi szerződést többször módosították a szerződő felek, elsősorban az időbeli hatály valamint az ellenszolgáltatás mértékének változása miatt.
- [4] A beszerző az élelmezési alapanyagokra éves bontásban az alábbi összegeket fizette meg a kérelmezettek részére:

időszak	nettó érték (Ft)
2015. 11.01-2015. 12.31.	36.245.085.-
2016. 01.01-2016. 12. 31.	281.222.010.-
2017. 01. 01-2017. 12. 31	262.774.040.-
2018. 01. 01-2018. 12. 31.	259.665.994.-
2019. 01. 01-2019. 12. 31.	267.341.341.-
2020. 01. 01-2020. 03. 19.	59.752.989.-
összesen:	1.167.001.459.-

- [5] Az alperesi érdekelt hivatalbóli kezdeményezőhöz 2020. február 13. napján érkezett közérdekű bejelentés a beszerző tevékenységének vizsgálata céljából. A vizsgálata eredményeként az alperesi érdekelt 2020. április 14. napján hivatalból kezdeményezte jogorvoslati eljárás megindítását a beszerző ellen az alperesnél. Álláspontja szerint a felperes az élelmezési alapanyagok beszerzése tárgyában 2015. november 1. napjától a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. § (1) – (3) bekezdése, valamint Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján jogellenesen mellőzte a közbeszerzési eljárást. A jogsértés megtörténtének időpontját 2015. november 1. napjában jelölte meg figyelemmel arra, hogy ezen naptól kezdődő kifizetések tekintetében a jogsértés megtörténté folyamatos.
- [6] Az alperes a 2020. június 18. napján kelt D.138/9/2020. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, és a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt vele szemben 40 000 000 forint bírságot szabott ki. Megállapította, hogy a felperes és a kérelmezettek között élelmezési alapanyagok beszerzése tárgyában 2012. június 25. napján és azt követően létrejött szerződések a határozat 43. pontja szerint semmiek. Megállapította továbbá, hogy a tárgyi szerződések tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre. Az érvénytelenség jogkövetkezményeként a felperessel szemben további 20 000 000 forint bírságot szabott ki.
- [7] Határozatának indokolásában kifejtette, elsőként azt vizsgálta, hogy a hivatalbóli kezdeményezés határidőben érkezettnek minősül-e. Ennek kapcsán a Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontja, a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja, valamint a Kbt. 152. § (3) bekezdés első mondata alapján kifejtette, hogy a felperes folyamatosan megrendelte az élelmezési alapanyagokat a kérelmezettektől, azokat a kérelmezettek folyamatosan teljesítették, ezzel a jogsértő állapotot folyamatosan fenntartották. Nem fogadta el a felperes szerződéskötés időpontjával kapcsolatos hivatkozását, mert ez alapján azok a jogsértő szervezetek, amelyek írásban kötötték meg a szerződéseket, kedvezőbb helyzetbe kerülhetnének a jogsértés objektív határidejének kezdőidőpontja tekintetében, mint azon beszerzők, akik nem kötnek írásbeli szerződést. Nem kerülhet ugyanis kedvezőbb helyzetbe a beszerző és a kérelmezett, ha írásban kötnek szerződést, ahhoz képest, akik írásbeliség mellőzésével, de egyező akarattal hozzák létre a szerződésüket és amely alapján a kérelmezettek teljesítik a beszerző beszerzési igényeit folyamatosan. A Szőke és Társai Kft. kérelmezettel kötött felperesi szerződés hatálya 2016. április 27. napján lejárt. Az ezt követő, a felek által a szerződés módosításának tekintett szerződés már az alapszerződés megszűnését követően keletkezett, a beszerző és a kérelmezett között 2016. április 28. napján létrejött szerződés alapján került sor ezen időponttól kezdődően az áruk megrendelésére és az ellenérték megfizetésére. 2016. április 28. napján és azt követően létrejött szerződések vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor, azonban a felek közötti jogviszony azóta is folyamatosan fennáll. Mindezek miatt az alperes a 2016. április 28. napja óta fennálló jogviszonyt vizsgálta

a hivatalbóli kezdeményezés keretein belül. Azokban az esetekben, ahol a szerződések létrejöttét nem előzte meg közbeszerzési eljárás, a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében rögzített 2015. november 1. napjától történt beszerzéseket vizsgálta, tekintettel arra, hogy a beszerzés és ekként a jogsértés folyamatos volt. A jogsértéssel érintett időszak kezdőidőpontját a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltak szerint vette figyelembe.

- [8] Megállapította, hogy a 2020. április 14. napján előterjesztett kezdeményezés a hatvan napos szubjektív és az ötéves objektív határidőn belül érkezett a 2015 november 1. napját figyelembevéve. A felperes szerinti határidőértelmezés oda vezetne, hogy a felderítettség hiányában a jogsértés továbbra is rejtve maradna és a jogsértők elkerülhetnék a szankciókat.
- [9] A hivatalbóli kezdeményezést érdemben vizsgálva a közbeszerzés jogtalan mellőzése kapcsán kifejtette, hogy közbeszerzési eljárás lefolytatása akkor kötelező, ha a Kbt.-ben rögzített négy konjunktív feltétel megvalósul. Ezek pedig: a beszerző ajánlatkérő szervezet legyen; a beszerzés tárgya a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozzon; a beszerzés, melyre a felek visszerthes szerződést kötöttek a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű legyen. Határozatának indoklásában mind a négy feltételt részletesen vizsgálta, megállapította, hogy a felperes élelmezési alapanyag beszerzése jelentősen meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, figyelemmel arra, hogy ez a 2015. november 1. napjától 2020. március 19. napjáig terjedő időszakra mindösszesen nettó 1 167 001 459 forint volt. A felperes 2015. november 1. napjától kezdődően jogsértően szerezte be az élelmezési alapanyagokat, ezzel jogszabálysértő módon mellőzte a Kbt. Második Része szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ezzel sérült a Kbt. 4. § (1) bekezdése.
- [10] Az alperes a szerződések semmisségét a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja, 137. § (2) és (3) bekezdése alapján a Kbt. 145. § (3a) bekezdésére, a Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontjára és a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára, valamint a Kbt. 197.§ (8) bekezdése is figyelemmel állapította meg. Az alperes a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja alapján állapította meg, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre. A Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt. A jogsértés miatti bírság mértékét a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján állapította meg, míg az érvénytelenség jogkövetkezményeként kiszabott bírság összegét a Kbt. 165. § (7b) pontja szerint határozta meg. A bírságot a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja, valamint a (7b) bekezdése szerint további jogkövetkezményként kötelezően kellett kiszabnia. A bírságok összegének meghatározásakor a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti szempontokat vette figyelembe.

A felperes keresete, az alperes védírata

- [11] A felperes a határozat ellen megtámadási pert kezdeményezett. Keresetében kérte elsődlegesen a határozat megsemmisítését, másodlagosan annak hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését. Kérte perköltségének megtérítését. Hivatkozott arra, hogy az alperes a Kbt. 197. § (2) bekezdését, valamint a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 140. § (2) bekezdését sértő módon fogadta be a hivatalbóli kezdeményezést, holott az az objektív határidő elmulasztása miatt elkésztett volt. Az objektív határidő számításánál irányadó kezdő időpont a tárgyi szerződéskötés időpontja, vagyis 2015. január 1. napja. A Kbt. 152. § (2) bekezdésére figyelemmel az objektív határidő 2020. január 1. napján letelt, ezért a 2020. április 14. napján előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés elkésztett. Megjegyezte, hogy a régi Kbt. 140. § (2) bekezdése az új Kbt. fenti szabályaival egyezően szabályozta az objektív határidő számítását. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján egyértelmű, hogy a szerződés megkötésének időpontjától kell

számítani az objektív határidőt. Kezdő időpontként ezért nem lehet 2015. november 1. napját, vagyis az új Kbt. hatálybalépésének napját elfogadni, az új Kbt. hatálybalépésének időpontja irreleváns a határidők megállapítása vonatkozásában. Az objektív határidő kapcsán hangsúlyozta, hogy az alperesnek elvész a lehetősége az eljárás megindítására azon túl, ennek elkerülése végett határozta meg az objektív határidő kezdőidőpontjaként 2015. november 1. napját. Ezzel szemben mind a régi, mind a jelenleg hatályos Kbt. vonatkozó szabályai egyértelműen úgy rendelkeznek, hogy az objektív határidőt a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének időpontjától kell számítani.

- [12] A részekre bontás tilalmával kapcsolatban hivatkozott a Kbt. 17. § (2) bekezdésének és 19. § (1)-(3) bekezdésének sérelmére. A D.137/2/2020. és a D.138/2/2020. számú végzésekben foglalt esetekben közbeszerzési eljárás mellőzéséről nincs szó, hiszen a 2015/54 Közbeszerzési Értesítő KÉ/2013.07.0 KÉ számú tájékoztató szerint a nyertes ajánlattevő Szőke és Társai Kft.-vel 2015. április 28. napján egy éves időtartamra kötött szerződést a felperes. Az ezt követő szerződés hosszabbítás a már előkészítés alatt álló, a szerződés tárgyát érintő közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés hatálybalépését megelőző napig tartott. Utóbbi szerződés, valamint a D.131/2/2020., D.132/2/2020. végzések szerinti szerződések vonatkozásában a közbeszerzési eljárás hosszas előkészítéséről a hivatalbóli kezdeményező részére is küldött tájékoztatást az eljárás folyamán a felperes. Az alperes tévesen alkalmazta a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat. A felperes élelmiszerellátási igénye ugyanis a feladata ellátására szolgál, annak biztosításához szükséges és ez rendszeres jelleggel felmerülő költséget keletkeztet. A vizsgált időszakban az első szerződés 2015. január 1. napján kelt, holott a felperes mint jogutód intézmény 2016. április 1. napjával jött csak létre. Természetesen felel a jogelőd szerződéséiért is, de a becsült érték megállapítása során nem vehető figyelembe a jogutódlás előtti időpontban kötött szerződés értéke, ugyanis ezzel a legnagyobb gondosság ellenére sem számolhatott. Mivel a jogutódlás bekövetkeztéig a jogelőd intézmények élelmiszerbeszerzési igényei nem voltak egységesen tervezhetőek, ezért a jogutódlás következtében a felperes élelmiszerbeszerzési igényei előre nem láthatóak voltak. Kérdéses ezért, hogy valóban eléri-e a beszerzési érték az uniós értékhatárt, ugyanis az alperesi határozat nem tért ki külön arra, hogy a jogutódlás időpontját megelőzően milyen értékű kifizetés történt az egyes szerződéskötések kapcsán pusztán éves bontásban sorolja fel a kifizetéseket. A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés vonatkozásában továbbra is az volt az álláspontja, hogy annak tekintetében az eljárás megszüntetésének lett volna helye.
- [13] Az alperes által kiszabott bírságok mértékét eltúlzottnak tartotta, azok nincsenek arányban a jogsértés súlyával, a felperes ugyanis később gondoskodott a közbeszerzési eljárás megindításáról. A felperes nem végez gazdasági tevékenységet, kizárólag egészségügyi szolgáltatói tevékenységet lát el, így pénzügyi forrása is csak a központi költségvetésből ered. Más eljárásban Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat csupán 50 000 000 forint bírságot kapott, holott gazdasági tevékenységet is folytat és nyilvánvalóan magasabb költségvetési kerettel rendelkezik. A Kúria Kfv.37.730/2018/11. számú eseti döntésére utalással kifejtette, hogy az alperes nem tárta fel teljeskörűen a mérlegelési szempontokat a bírság körében.
- [14] Alperes a védiratában a keresetnek, mint alaptalannak az elutasítását kérte perköltségigény mellett. Fenntartotta a támadott határozatában foglaltakat. A tényállást feltárta, azokból helyes következtetéseket vont le, a határozata mind eljárásjogi, mind anyagi jogi szempontból megalapozott.

- [15] Az objektív határidő kapcsán előadta, hogy a régi Kbt.-t az alperes az ügyben nem alkalmazta, ezért annak megsértésére való hivatkozás sem lehet alapos. A mellőzés 2015. november 1. napjától történő elkövetésének megállapítására a hivatalbóli kezdeményezés tartalmára, illetve a jogsértés megtörténtétől számított ötéves objektív határidőre tekintettel került sor. A jogviszony folyamatosságát jelzi, hogy ugyanazon jogviszonyra nem egy szerződés létezik a felek között, hanem több. A már lejárt szerződés talaján újabb szerződést kötöttek, de számos esetben ezek nem tekinthetők a szerződés módosításának. Sem az adott szerződés időbeli hatálya, sem az ellenszolgáltatás mértéke nem módosítható egy már megszűnt szerződés vonatkozásában. A felek között a teljesítés folyamatosan zajlott, illetve zajlik. A hivatalbóli kezdeményező az objektív határidő kezdő időpontját jogszerűen kötötte az új Kbt. hatálybalépésének napjához. Amennyiben a mellőzéssel kötött szerződések létrejöttenek időpontja lenne az irányadó, nem lenne feltárható ugyanis a régóta fennálló írásba foglalt szerződés nélküli szóbeli megállapodások eredményeként létrejött jogsértő állapot. Ezért adott a jogalkotó a szándéka szerint lehetőséget arra, hogy a szerződés megkötésének időpontja helyett a szerződés teljesítésének időpontja legyen az objektív határidő kezdő időpontja azzal, hogy a két lehetőség nem konkurál egymással. Nem foghat helyt a felperes azon hivatkozása sem, hogy a hivatalbóli kezdeményező adatkérése 2015. évre vonatkozott, mivel a hivatalbóli kezdeményező vizsgálata eredményeként meghatározhat az adatkéréstől eltérő időpontot. A mellőzés mindegyik Kbt. hatálya alatt jogsértőnek minősült, a kezdeményezés előterjesztésére nyitva álló határidők is azt figyelembe véve módosultak, hogy az ellenőrző szervek által minél több jogsértés feltárására kerüljön sor, miután ez a feladat rendkívül nehéz, mivel azok nem dokumentáltak.
- [16] A részekre bontás tilalmával kapcsolatos kifogásokra előadta, hogy a Kbt. szerinti négy konjunktív feltétel maradéktalanul fennállt, ilyenkor a jogsértést meg kellett állapítani, az nem mérlegelhető. Nem volt ezért figyelembe vehető, hogy az ajánlatkérő több közbeszerzési eljárás lefolytatását megkísérelte, ezek azonban nem zárultak eredménnyel. Ezen körülményeket ugyanakkor a bírság kiszabása körében mérlegelte. A Kbt. 19. §-a értelmében a beszerzési igényeket nem lehet mesterségesen szétbontani. Valamennyi beszerzés nem vitásan árubeszerzés volt, melyek funkcionálisan és ugyanazon közvetlen célra irányultság szempontjából egy egységet képeztek. Az összes szerződés értékét ezért figyelembe kellett venni. Hivatkozott a határozat indokolásának 35. pontjára, ahol a szerződés időtartalma alatti ellenszolgáltatások értékét évenkénti bontásban közölte. Nem lehet alapos a felperes azon hivatkozása sem, hogy a jogelőd intézmény által megkötött szerződések értékét nem kell figyelembe venni. A felperesnek ugyanis ismernie kellett ezen szerződések értékét, hiszen általános jogutódként a jogelőd helyébe lépett. Azért nem lehet alapos az a hivatkozása sem, hogy az élelmiszerbeszerzési igényei előre nem voltak láthatóak. Nem a jogutódlásnak, hanem a beszerzési igény felmerülésének és nagyságrendjének van relevanciája. Utalt a határozatának 36. pontjára, amelyben foglaltak szerint az árubeszerzések értéke jelentősen meghaladta mind a nemzeti, mind pedig az uniós értékhatárt.
- [17] A bírság kiszabása során a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint az eset összes körülményét figyelembe vette, a mérlegelése okszerű volt. Értékelte, hogy a beszerző megkísérelte közbeszerzési eljárás lefolytatását, továbbá, hogy a beszerzés kötelezően biztosítandó jellegű, illetőleg a beszerző személynek változását is. A Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete szerint a bíróságot nem illeti meg a felülmérlegelés lehetősége a bírságkiszabás vizsgálatá során. A Kbt. 197. § (8) bekezdése szerint a semmisség megállapítására alperesnek 2018. január 1. napjától van hatásköre, ezért a kiszabott bírság mértéke is ehhez igazodik.

- [18] Az alperesi érdekelt kérte a kereset elutasítását. Az objektív határidő számítása kapcsán előadta, hogy a felperes jogsértő cselekménye a közbeszerzési eljárás folyamatos mellőzése volt, ezért a kifizetések megkezdését, 2015. november 1. napját jelölte meg kezdő időpontként, ezért nem fogadható el a felperesnek a korábbi közbeszerzési törvényre való hivatkozása sem. Az objektív határidő felperesi értelmezése oda vezethetne, hogy a felderítettség hiányában a jogsértés továbbra is rejtve marad és a jogsértők elkerülhetnék a szankciókat. A Szőke és Társai Kft.-vel kötött szerződéses érték figyelembevétel nélkül is folyamatosan megvalósult a jogsértés, miután a felperes csak egyes elhanyagolható nagyságrendű tételek beszerzésére alkalmazta a Kbt. rendelkezéseit. A bírság körében álláspontja szerint a felperesi kereset jogalapja hiányzik, nem tudja ugyanis semmivel sem alátámasztani, hogy a bírság kiszabása során alperes jogszerűtlenül járt volna el. A Kbt. 165. § (11) bekezdésében megjelenő egyetlen olyan körülményt sem említ felperes, melyet az alperes megsértett volna.
- [19] Az elsőfokú bíróság a 2021. március 31. napján kelt 103.K.705.570/2020/23. számú ítéletével az alperes D. 138/9/2020. számú határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljárás Kúria Kfv.II.37.752/2021/7. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Kúria iránymutatása alapján az elsőfokú bíróságnak a megismételt eljárásban gondoskodnia kell valamennyi peres irat alperes részére való szabályszerű kézbesítéséről és arról, hogy az alperes nyilatkozattételi, észrevételezési jogát gyakorolni tudja.
- [20] A bíróság a megismételt eljárás során a Kúria iránymutatásának megfelelően valamennyi releváns iratot az alperes részére szabályszerűen kézbesítette, határidőt biztosított az azokra vonatkozó észrevételek előterjesztésére.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [21] A kereset az alábbiak szerint alapos.
- [22] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.
- [23] A felperes keresetében alapvetően a kezdeményezés elkésztésére hivatkozott, ami a jogorvoslati eljárásnak akadálya.
- [24] Ennek eldöntése szempontjából annak volt jelentősége, hogy a felperes, illetve jogelődjei valamint a kérelmezettek az élelmezési alapanyagok beszerzésére vonatkozó szerződéseiket mikor kötötték. A tényállási részben – úgy, ahogy az alperesi határozatban is – részletesen rögzítésre került, hogy a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett szerződések mikor keletkeztek. A kezdeményezésre nyitva álló határidő számításának a kezdő időpontja szempontjából pedig kizárólag e tények van relevanciája az alábbi okokból.

- [25] A jogbiztonság, a jogbiztonságot szem előtt tartó törvényi szabályozás, a Kbt. kogens rendelkezései egyértelműen azt követelik meg, hogy a jogsértés vizsgálatok az alperes meghatározza melyik törvény, mely időbeli hatályú rendelkezéseire alapozott szabályait veszi figyelembe, miután mind a közbeszerzési eljárásra, mind pedig a jogorvoslati eljárásra vonatkozó előírások gyakori változáson esnek át, a mindenkor Kbt. átmeneti rendelkezései pedig minden ilyen esetben meghatározzák azokat a jogalkalmazás szempontjából jelentős közbeszerzési, illetve jogorvoslati cselekményeket, melyek az időbeli hatályt kijelölik. Kiemelten fontos ezért az átmeneti szabályozás, mely segít a hatályos jog meghatározásában.
- [26] Az alperesi érdekelt a jogsértés időpontjaként 2015. november 1. napját abból az okból jelölte meg, mert az ezen időponttól kezdődő kifizetések tekintetében a jogsértés megtörtént folyamatos. Az alperes elfogadva az alperesi érdekelt jogértelmezését a folyamatos jogsértés figyelembe vehetőségére és 2015. november 1. napját tekintette minden szempontból irányadónak. Helytállóan érvelt a felperes azzal, hogy ez a döntése sem a régi Kbt. előírásainak, sem pedig a jogorvoslati eljárásra irányadónak tekintett Kbt. szabályainak nem felel meg. A vizsgált jogsértés, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése volt, amely minden perbeli esetben az ismert, írásban megkötött szerződésekből eredt, ez okból kizárólag erre a jogsértő eseményre vonatkozó kezdeményezési - szubjektív és objektív – törvényi határidők számításának szabályait alkalmazhatta volna az alperes. A jogszabály a folyamatosan fennálló jogsértő állapot esetét, mint jogsértő eseményt külön nem szabályozza, arra eltérő előírást nem tartalmaz. Mindezt támasztja alá a Kúria Kfv.II.37.314/2021/7. számú ítéletében foglalt álláspont is.
- [27] A vizsgált szerződések egy részének megkötésekor a régi Kbt., további részénél már a Kbt., a hivatalbóli kezdeményezés benyújtásakor a Kbt. volt hatályban. A Fővárosi Törvényszék az alkotmánybírói döntések fényében nem látott lehetőséget arra, hogy az alperesi érdekelt egyetértésével találkozó alperesi érvelést elfogadva a törvényi határidőket félretegye.
- [28] A 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) [46] pontjában az Alkotmánybíróság hivatkozott az 5/2017. (III. 10.) AB határozatára, amelyben a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004.(VII.21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki, és idézte a [15] pontban kifejtetteket, amely szerint: „[a] közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek »jogvesztő« és »nem jogvesztő«, azaz »elévülési« jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitétel, hogy a határidő »jogvesztő«, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bíráskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bíráskodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége

(és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (ex lege) nincs lehetőség.» Az Abh. [47] – [48] pontja szerint: Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban kifejtett álláspontját a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatában is fenntartotta, ekként „megállapította, hogy „az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához - a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után - nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes” (Indokolás [19]).

Az Alkotmánybíróság (...) kikristályosodó gyakorlata szerint a hatóság valamely jogalannyal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa”.

[29] A fentiekből láthatóan az Alkotmánybíróság egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a közigazgatási hatóságok által érvényesíthető határidők végesek, azokat jogértelmezéssel kiterjeszteni nem lehet.

[30] A régi Kbt.140. § (2) bekezdés b) pontja rendelkezése szerint a kezdeményezésre nyitva álló objektív határidő három év volt, ami 2015. január 1-jei módosítást követően a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja szerint szabályozással egyezően öt évre emelkedett. A Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja a régi Kbt. 140. § (2) bekezdés b) pontjával azonos szabályozást tartalmazott a határidő számításra, kétséget nem hagyva afelől, hogy az a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától számítandó. A Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja szerint a hivatalbóli kezdeményezésre közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül van lehetőség.

[31] A hivatalbóli kezdeményezés jelentős számú szerződést érintett, az alperesnek pedig a releváns jogszabályi rendelkezésekből eredően a szerződéskötések ismert – az alperesi határozatban is részletezett – időpontjait alapul véve szerződésenként kellett volna vizsgálnia, hogy a hivatalbóli kezdeményezés objektív határideje megtartott-e. Egyetértett ugyanakkor az alperesi érveléssel a bíróság abban, hogy a szerződésmódosítás lejárt idejű szerződésre nem értelmezhető. Az alperes azonban sommásan, a kifizetések folyamatosságát alapul véve, jogellenesen félretéve a Kbt. egyértelmű előírásait, egy kezdőidőponttól számítottá valamennyi szerződés esetében az objektív határidőt, nem tulajdonítva jelentőséget a

szerződő felek közötti szerződéses jogviszony alakulásának sem. A felperes helyesen érvelt keresetében a szerződéskötés ténye, mint az objektív határidőre irányadó határidőszámítás mellett, azonban maga is tévedett akkor, amikor a legkorábbi szerződés megkötésének időpontját vonatkoztatta valamennyi szerződésre.

- [32] A közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződésekkel szembeni hivatalbóli kezdeményezés objektív (és szubjektív) határidejének megtartottságát követően van az alperes abban a helyzetben, hogy a jogsértés érdemi vizsgálatába bocsátkozzék és a vizsgálható szerződésekre nézve a mellőzés jogszerűségének konjunktív feltételeit számba vegye és megvizsgálja. Ez utóbbi szempontok értelmezésére, a funkcionális egységet képező szerződések becsült értékének egybeszámítására a Kúria több iránymutató döntést hozott (pl. Kfv.II.37.434/2017/12.; Kfv.VI.37.080/2018/8.).
- [33] Az alperes – a téves jogi álláspontja folytán - elmulasztotta szerződésenként vizsgálni az objektív határidő megtartottságát, a régi Kbt.140. § (2) bekezdés b) pontját valamint a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontját. A Fővárosi Törvényszék ezért a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján az alperes határozatát megsemmisítette, és az alperest, miután az egyes szerződésekkel összefüggően az objektív határidő vizsgálatát elmulasztotta, új eljárásra kötelezte.
- [34] A perben a bíróság az elsődleges kereseti kérelem alapján döntött, ezért a további kereseti kérelmeket, a mellőzés jogszerűségének a keresetben kifogásolt feltételeit, a bíróság kiszabását érdemben már nem vizsgálta.
- [35] A bíróság a megismételt eljárásra vonatkozóan meghagyja az alperesnek, hogy a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett valamennyi szerződés megkötésnek időpontját figyelembe véve, a létrejöttkor hatályos törvény szerint szerződésenként vizsgálja az objektív határidő megtartottságát, mert csak az annak megfelelő szerződések esetében vizsgálhatja a hivatalbóli kezdeményezés érdemét.
- [36] Az új eljárásban az alperesnek a következőket is szem előtt kell tartania: alperes a Kbt. 197. § (8) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 145. § (3a) bekezdése és a Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontjára alapítottan 2018. január 1-jétől, e rendelkezések hatályba lépésének napjától megállapította a szerződések semmisségét és rendelkezett az érvénytelenség jogkövetkezményeiről is, hatáskörét a 2018. január 1-jétől hatályos Kbt. 145. § (3a) bekezdésére alapította. Az e rendelkezést bevezető 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2.tv.) alkalmazásához a Kbt. 197. § (8) bekezdése előírja, hogy rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók. Az alperes védiratában arra helyesen utalt, hogy a semmisség, érvénytelenség vonatkozásában csak ezen időponttól, 2018. január 1-jétől rendelkezik hatáskörrel, ami azonban nem jelenti egyben azt is, hogy e hatásköre bármilyen szerződéses jogviszonyra vonatkoztatható. A Kbt. 197. § (8) bekezdéséből nem olvasható ki olyan értelmezés, hogy az alperes e hatásköre a 2018. január 1-je előtt keletkezett jogviszonyokra is fennállna. A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.748/2018/15. ítéletét hatályában fenntartó Kúria KJD2020. 8. számon közzétett Kfv.VI.37.646/2019/4. számú ítéletében egyebek

mellett kifejtette, hogy: „I. A hatáskört telepítő jogszabályok anyagi jogi jellegűek. II. Átmeneti szabály hiányában az anyagi jogi jogszabályt csak a hatálybalépését követően keletkezett jogviszonyokra lehet alkalmazni. A Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos 145. § (3a) bekezdését és 165. § (2) bekezdés g) és h) pontjait a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre kell alkalmazni.” Az Alkotmánybíróság 3191/2019. (VII. 16.) AB határozatában rögzítette, miszerint „a Mód2. tv. rendelkezéseit - így az alperes új jogorvoslati hatáskörének szabályait is - hatályba léptető 197. § (8) bekezdés egyértelműen csak a 2018. január 1-jét követően kötött szerződésekre vonatkoztatja.” [...] „a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek - beleértve a bírságkiszabást - alkalmazása is anyagi jogi szabályok, így a Mód2. tv. rendelkezéseit, így az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményei alkalmazásával kapcsolatos új jogorvoslati rendet tartalmazó szabályozás anyagi jogi, ezért a Kbt. 197. § (8) bekezdése erre figyelemmel rendelte el úgy e szabályok hatályba léptetését, hogy a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók”.

- [37] A fent írtak miatt az alperesnek a megismételt eljárásában azt is tisztáznia kell, hogy a jogsértés megállapítása esetén az egyes szerződések keltének időpontját alapul véve mely szerződés semmisségének megállapítására van hatásköre.

Záró rész

- [38] A bíróság a perköltség megfizetésére a pervesztes alperest kötelezte a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakra tekintettel - a Pp. 81. § (1) és (5) bekezdése szerint költségjegyzékben felszámított 200 000 forinttal egyezően - állapította meg, mivel azt a ténylegesen elvégzett ügyvédi tevékenységgel arányosnak tartotta, figyelemmel a jogvita bonyolultságára, az elvégzett jogi munka szakmai nehézségére és időigényére is. Az alperesi érdekelt eljárásával összefüggően külön felszámítandó költség nem merült fel.
- [39] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése szerint az Itv. 39. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdés a) pontja alapján számított kereseti illetéket - az Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján az alperest megillető teljes személyes illetékmentességre tekintettel - a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján a Magyar Állam viseli.
- [40] Az ítélet ellen a fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. február 1.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
előadó bíró

dr. Orbán Fanni Irén s.k.
bíró

